

ガーナ -- ステークホルダー連携の意義とNGOの役割 (特集 児童労働撤廃 -- その到達点と残る課題 -- 第一部 児童労働撤廃の成果と現代的課題)

著者	白木 朋子
権利	Copyrights 日本貿易振興機構 (ジェトロ) アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	アジ研ワールド・トレンド
巻	208
ページ	4-7
発行年	2013-01
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00003788



©ACE

ガーナ

—ステークホルダー連携の意義とNGOの役割—

白木 朋子

二〇一〇年のILOの報告によると、児童労働の約六割は農業分野に集中している。また、児童労働撤廃に向けた取り組みにおいては、パキスタンとインドにおけるサッカーボール産業での取り組みを経験に、産業を基軸にさまざまなステークホルダーが連携して取り組みを進めることが有効であることが指摘されている。つまりは、

農業分野で、産業別の取り組みを進めることが、児童労働全体の撤廃に向けた大きな前進になる可能性がある。筆者が所属するNGO、ACE（エース）では、二〇〇九年からカカオ産業の児童労働撤廃をめざした活動を日本とガーナで展開してきた。世界で第一位のカカオ生産国はコートジボワールであるが、日本が輸入するカカオ豆の約八割はガーナ産であること、日本で消費者や企業を巻き込みな

がら活動していることから、ガーナを活動地として選定している。本稿では、主にガーナのカカオ生産地での取り組み事例を紹介しながら、ステークホルダーとの連携の有効性とNGOの役割についてまとめた。

●国際的な背景と現状

世界のカカオ生産の約七割を占める西アフリカでの児童労働が国際的な問題となったのは、二〇〇〇年に放映されたイギリスのチャンネル四のドキュメンタリー番組「がきつかい」といわれる。コートジボワールのカカオ農園の九〇%で奴隷労働を使用しているとの内容で、消費者やNGOによる反対キャンペーンの引き金となった。その結果、アメリカでは、二〇〇一年九月にハーキン・エンゲルス議定書が締結され、菓子業界、世

界カカオ財団とその加盟企業が、

カカオやカカオ製品の生産過程における最悪の形態の児童労働の撤廃に取り組むことを約束した。菓子業界の出資で非営利の財団を設置し、児童労働撤廃に向けたプロジェクトを行うほか、二〇〇五年七月一日までに、カカオ豆やカカオ製品の栽培・製造工程に児童労働がないことを認証するシステムをつくることをめざしていた。二〇一〇年九月には、議定書の締結から一〇年を迎えるにあたり、アメリカ、ワシントンDCで会議が開かれ、新たな行動枠組みが採択された。この行動枠組みに対し、アメリカ労働省、菓子業界、ガーナ、コートジボワール両政府がそれぞれ、財政的、人的資源のコミットメントを約束している。アメリカのチュレーン大学ベイソンセンターの二〇一一年三月の報告書に

によると、コートジボワールでは約八二万人、ガーナでは約一〇〇万人の子どもたちがカカオ関連の作業に従事していたとの数字もあり（二〇〇七年度一年間のデータ）（参考文献②）、これらが示しているとおり、カカオ産業における児童労働問題は、未だ解決には至っていない。

●ガーナの現状

ガーナは、国連「児童の権利に関する条約」、ILO 一八二号条約（最悪の形態の児童労働条約）、ILO 一三八号条約（最低年齢条約）を批准している。一九九八年の子ども法では、子どもの健康、教育、発達を妨げる搾取的労働を禁止し、就業の最低年齢は一五歳、軽易労働の最低年齢は一三歳と定め、一八歳未満の危険有害労働への就業を禁止している。一九九二年制定のガーナ国憲法では、搾取的労働、奴隷・強制労働からの子どもへの保護を明記している。二〇〇五年には人身売買法も制定し、児童労働や子どもの人身取引は明確に禁止されている。カカオ産業における児童労働については、二〇〇六年に、二〇一一年を有効期限とした「国家プロ

グラム」(NPECLC)ができ、二〇〇八年には人材青年雇用省(当時、現在は厚生労働省)が「子どもの危険作業フレームワーク」を策定し、カカオの生産工程において子どもが関わる作業で禁止すべきものが規定された。二〇一一年には、児童労働モニタリングシステム(GCLMS)も完成し、カカオを生産するコミュニティレベルにおいて、ツールの試験的な活用も始まっている。

二〇〇三年に発表されたガーナ政府による児童労働調査では、児童労働に該当する子どもは一二七万人で、カカオ産業の児童労働は商業的農業として、ガーナ政府が指定する、最悪の形態の児童労働に含まれている。

ACEのこれまでの活動を通じてわかったことは、就学年齢の子どもたちがカカオ生産・加工のあらゆる過程に従事しており、特に、刃渡りの大きななたを使用した下草刈りや、過度な重さのカカオの運搬が中心となっていることである。農業などの化学薬品の取り扱いを含めたこれら一連の作業は、ガーナ政府の「危険作業フレームワーク」で子どもの年齢等に応じて危険有害労働に指定されてい

る。炎天下での長時間労働で常に全身に疲れや痛みを訴える子どもも多く、子どもの身体や成長に悪影響を及ぼしている。働かなければ食事をもらえない、屋外で寝させられる、体罰を受けるなどの経験をしている子どももいた。

子どもの人身取引のケースも見つかっている。ガーナ北部のアツパー・イースト州の親元を離れ、カカオ生産と牧畜を営む農家の住み込み労働者として働いていた一歳と一四歳の少年のケースである。雇い主が北部の村に商売をしに来た際に親と知り合い、「学校に行かせてやる」という口約束をし、雇い主のもとで暮らし始めた(当時の年齢は一〇歳と一三歳)。実際には、カカオや食用農作物の収穫作業、農閑期には朝九時から午後四時頃まで毎日炎天下で牛の放牧、帰宅後も水くみ、食事の準備などを命じられた。従わなければ食事を抜くと脅され、休日はなく、病気で休ませてもらえなかった。親の電話番号を書いたメモをなくしてからは、親と連絡もとれなくなった。雇い主に、学校に行かせて欲しい、親と連絡をとりたいと要望しても聞き入れてもらえることはなかったという

のである。

カカオを生産する多くの農村地域には、安全な水へのアクセスや電気、病院もない。カカオ農園で毒蛇にかまれて人が亡くなるなど、治療を受けられないために些細なケガや病気が命取りになるリスクと隣り合わせである。小規模なカカオ農家は、収穫量が著しく低いために現金収入が少なく、子どもの学用品を賄うことができない。小学校の校舎や家具が不十分で、教室や教員の数が不足していることで、学習環境が整っていない。周辺集落から学校までの距離が遠いことなども就学の障害になっている。これらが児童労働を引き起こす要因にもなっている。子どもの権利の観点から見た場合、搾取から保護される権利だけではなく、教育を受ける権利、生きる権利など、さまざまな権利が複合的に侵害されている状況にある。

●スマイル・ガーナプロジェクト

ACEは、二〇〇八年の現地調査の後、二〇〇九年二月から「持続可能なカカオ農園経営と教育を通じた児童労働撤廃プロジェクト

ト」(通称「スマイル・ガーナプロジェクト」)を実施している。プロジェクトの目的は、活動地域の子どもたちを児童労働や人身売買から保護し、すべての子どもたちに質のよい教育を実現することである。子どもの保護と就学を徹底すること、子どもの就学を促進するために学校環境や教育の質を向上させること、家庭の教育への投資を増やし安定させるためにカカオ農家の家計を向上、安定させることの三つを柱にして、さまざまな活動を行っている。現地での活動は、ガーナで児童労働や子どもの権利に取り組む現地NGO、Child Research and Action for Development Agency (CRADA)との協働で実施している。

①啓発とモニタリングー村の子ども保護委員会

児童労働を予防するためには、禁止すべき「児童労働」と容認できる「子どもの仕事」の違いを住民が正しく理解することが必要である。集会や村に滞在するスタッフとのコミュニケーションを通じて意識啓発を行うほか、住民ボランティアで組織する「村の子ども保護委員会」を立ち上げ、子ども

が学校に通うべき時間に働いては
いないか、危ない労働をしていな
いかを監視している。学校に通っ
ていない子どもをみつけた場合に
は、親を説得し、学校長と連携を
取り合いながら就学を実現する。
親がすぐに納得しない場合には、
何度も家庭訪問して説得し、経済
的に困窮している家庭に対しては、
子どもの学用品一式を無償で支給
するなどの対策もとっている。

②子どもによる話し合い、意思決 定―子ども権利クラブ―

子どもの参加する権利を保障
し、子ども自身の主体的な参加や
意思決定を達成することが重要と
の考えから、「子ども権利クラブ」
というしくみを設けている。毎週
金曜日のお昼の一時間に、小学校
低学年、高学年、中学生の三つの
グループに分かれて、学校や子ど
もの教育、生活に関わることを、
テーマを変えて子どもたちが話し
合いを行う。高学年と中学生は、
執行委員に選ばれた子どもたちが
議長や書記などを務め、子どもだ
けで会議の運営を行っている。書
記がとった話し合いの記録は校長
に提出し、校長が住民集会で共有
し、子どもたち自身が集会に出席

することもある。執行委員になっ
た子どもたちに対し、会議の進行
の仕方などの訓練も行っている。
このような経験を通じて、話し
合つて問題解決する姿勢を身につ
けること、子どもたち自身が権利
意識をもって社会の担い手となる
こともねらいとしている。

実際に、校舎に壁がないために
大雨が降ると雨や泥が吹き込んで
授業ができなくなるといふ状況に
対し、子ども権利クラブで話し
合つた子どもたちが村の開発委員
会の委員長の自宅前に集まり、問
題の改善に取り組むよう直接要求
するという行動を起こした。その
結果、村の開発委員会が動いて、
校舎の周りに側溝を作り、状況が
改善されたというエピソードがあ
る。このほかにも、子どもたちが
権利を主張し、義務履行者である
おとなを動かした結果、学習環境
が改善した例がいくつも出てきて
いる。

③学校改善の住民集会と意思決 定、行政機関との連携

ガーナにはPTAや学校運営委
員会のしくみはあるが、実際には
機能していないことが多い。その
ため、これら会議に立ち会い、運

営指導を行っている。役員を務め
る住民や、村のリーダー、子ども
保護委員会には、児童労働や子ど
もの教育に関する知識や話し合い
のスキルなどの訓練も行ってい
る。定期的に話し合いをするなか
で、学校の壁の改修や中学校の設
置、子どもの出席率向上のための
対策や、教員の宿舍不足の問題な
どについて取り組んできた。話し
合いで発案された要望は郡議会や
行政機関へ直接陳情するほか、年
一―二回プロジェクトが開催して
いる関係者会議（郡レベルの関係
行政関係者と村の代表者が集まる
会議）を通じて、行政側に協力を
要請している。その結果、郡議会
から無償でセメントの支給を受け
て校舎の改修を行うことができた
ほか、中学校の設置も認められた。
教育局を通じた小学校の全校生徒
への制服の支給や机と椅子の支給
や、村の住民の健康診断を年に一
度、保健局と連携して実施するよ
うになった。

④農家の技術訓練、グループ活動、 貯蓄と小規模融資の導入

小規模な貧しい農家が子どもの
就学に必要な費用を賄えるだけの
経済力をつけるため、プロジェクト

トでは、力カオの生産性を改善す
ることで収入が向上するよう、農
民への技術訓練を行っている。農
業の専門知識や経験をもつスタッ
フや専門家が、農園で実演しなが
ら実践的な訓練を行う。農民のな
かには教育を受けたことがない人
たちも多く、行政による普及サー
ビスも行き届いていないため、土
地の開墾の仕方や、苗の育て方や
植え方、病害虫の発見の仕方や対
処法など、基本的なノウハウを伝
えるだけでも、収量があがり収入
向上につながることが分かつてき
た。また、複数の農家でグループ
をつくることを勧め、農家同士が
相互に農作業を助け合うことで、
子どもの労働力に頼らずとも力カ
オの生産を持続的に行っていくこ
とができる仕組みを作っている。

さらには、相互扶助グループを
つくり、貯蓄や小規模融資のプロ
グラムも実施している。貯蓄を呼
びかけることで現金収入が乏しい
農閑期に備えると同時に、家計の
管理を改善し、子どもの教育費に
お金を優先的に使うよう指導して
いる。貯蓄をすれば融資を受ける
ことができ、教育や保健などに関
わるものは無利子にするなどの優
遇措置も行っている。融資を使っ

て、子どもの学用品を購入した家庭も多く、子どもの就学を後押しするとともに、子ども自身の学習意欲の向上にも貢献している。

⑤ 人身取引からの子どもの保護と家族への再統合

人身取引され親元から離れて暮らす子どもたちを保護し、家族と再統合する活動も行っている。これまでに、先述した二人の少年を含む3名の子どもたちを保護し、家族の元に帰すことができた。しかし、子どもの発見から、身の安全と衣食住の確保、健康診断や心理カウンセリング、就学支援、親元の追跡と、家族への再統合までをすばやく行う必要があるが、実際には、社会福祉局や警察、裁判所などの行政、司法面での協力が得られず、かなりの時間を要した。保護した子どもが親元に戻るまでの期間に滞在する保護施設が地域になく、子どもを保護している間の生活費や生活必需品、学用品の準備や、遠く離れた地元に戻るための交通費などを賄う行政の予算もないなど、行政側の子どもを保護する体制が整っていないことは大きな課題である。地域住民が子どもの人身取引が違法行為である

こと知り、問題が発覚した場合に、住民が社会福祉局や警察に通報するなど適切な対応がとれるよう訓練することや、子どもの送り出し元となっている地域の貧困対策や啓発活動の強化も不可欠であることがわかった。

● 主な成果と課題、ステークホルダー協働の効果とNGOの役割

これらの活動を行ってきた結果、はじめに活動を開始したクワベナ・アクワ村では、約一二〇人の子どもが児童労働から解放され、新たに就学するようになった。三年間という限られた期間のなかでも、児童労働をなくしていくことができることが証明された。成功した要因は、子どもの就学を実現するために役割を果たすべき、子どもの親、学校や先生、村のリーダーを含む地域住民、行政機関関係者などのステークホルダーが、各々の役割と責任を自覚し、行動するようになったことが大きいと考える。親は就学に必要な学用品を準備して子どもを学校へ通わせること、そのために十分な収入を確保し、教育費に優先的に資金を投入すること、学校は学習環境を

整え、先生は質の高い教育を提供すること、そのために地域の行政は十分な教員を配属し、教科書や学校家具などを支給し環境を整える。校舎などのインフラの整備については、行政からセメントを支給し、地域住民の労働力で完成させる。地域住民と学校が定期的に話し合いを行うことに加え、子どもたち自身も話し合い、学校や子どもの福祉の改善に役割を果たしている。このように責任を分担しあうことで、外部の援助に頼らずとも、児童労働を予防し地域社会の発展を地域自身が担っていくことは可能である。しかし、本来地域社会を支えるはずの行政が十分な役割を果たしていないことが多いため、NGOが間に入って側面支援を行っている。

このように、ステークホルダーが果たしていない役割を補ったり、本来の役割を果たせるように能力を強化したり、ステークホルダーの間に立つてコミュニケーションを促進し、連携が進むようサポートすることが、NGOの役割といえる。住民が問題解決能力を身につけること、村での活動の中で住民ニーズを引き出し、そのニーズを関係する行政機関に伝え

ることで、住民と行政との関係構築を助けることは、持続性の観点からも効果的である。

もうひとつの役割がある。カカオ産業における児童労働への取り組みが進んだ発端がマスメディアでの報道であった。さらに取り組みが進むよう、現場の実態に精通している立場から情報の発信源となり、マスメディアに対して情報提供したり、近年発達しているソーシャルメディアを活用して発信していくこともNGOの役割として今後強化していく必要性があると考えている。

(しるき) ともこ／特定非営利活動法人ACE

《参考文献》

- ①International Institute of Tropical Agriculture (IITA) 2002. *Child Labor in the Cocoa Sector of West Africa: A Synthesis of Findings in Cameroon, Côte d'Ivoire, Ghana, and Nigeria*, Ibadan, Nigeria: IITA.
- ②PCIDDT (Payson Center for International Development and Technology Transfer, Tulane University) 2011. *Oversight of Public and Private Initiatives to Eliminate the Worst Forms of Child Labor in the Cocoa Sector in Côte d'Ivoire and Ghana*, Tulane: Tulane University.